



TITLE:

シビル・ミニマムと公共サービス

AUTHOR(S):

池上, 惇

CITATION:

池上, 惇. シビル・ミニマムと公共サービス. 経済論叢 1974, 114(1-2): 1-23

ISSUE DATE:

1974-07

URL:

<https://doi.org/10.14989/133580>

RIGHT:

經濟論叢

第114卷 第1・2号

シビル・ミニマムと公共サービス……………	池 上 惇	1
剰余価値率の測定……………	瀬 地 山 敏	24
日本の原子力政策の形成過程……………	北 村 洋 基	37
1934年金準備法の評価をめぐって……………	横 田 綏 子	58
産業構造と財務構造……………	岡 本 博 公	74

昭和49年7・8月

京都大學經濟學會

シビル・ミニマムと公共サービス

池 上 惇

I はじめに——松下、宮本両氏の問題提起

シビル・ミニマムという術語が日本の自治体論のなかで多用されるようになったのは、1970年10月の全国革新市長会による「革新都市づくり綱領」——副題、シビル・ミニマムの策定のために——以来であって¹⁾、さらに、さかのぼると、1968年の「東京都中期計画」があり、松下圭一氏によると「このシビル・ミニマムという言葉は、1960年代の前半に私が造語した和製英語ともいえるべき日本語」にその由来があると指摘されている²⁾。

さらに、松下氏は、シビル・ミニマムを市民生活基準といいかえた上で、「シビル・ミニマムの二重性」としてつぎの二点を性格づけとしてあげている。

第一。「それはすべての市民の権利という性格である。いわば都市ないし工業社会における市民の『生活権』として、このシビル・ミニマムが設定される。」

第二。それは「自治体の『政策公準』という性格である。それは自治体による都市政策の市民的公準をあきらかにしようとするものである。」³⁾

氏のいわれる生活権は、生存権のみならず環境権も含むものとされており、憲法第25条「すべての国民は健康で文化的な最低限の生活, minimum standard of living を営む権利を有する」の現実化であり、政策化であるとされている。

だが、一步すすんで、市民の生活権を現実の政策の上に具体化しようとする

1) 全国革新市長会「革新都市づくり綱領」(案)——シビル・ミニマム策定のために——, 1970年10月。

2) 松下圭一「都市政策を考える」岩波書店, 1971年, 111ページ。

3) 同上, 114ページ。

ば、現在の生活権の侵害の事実については誰も異論がないものの、生活権の侵害の原因については、多くの点で認識のちがひがあることを無視するわけにはゆかない。シビル・ミニマム論は現在の市民の生活権の侵害の事実とその原因を認識し、原因をとりのぞくという行動を通じて政策化されざるをえないのである。

ところが困難はここからはじまる。今日、シビル・ミニマム論を主張する人々の間で、「生活権の侵害の原因」についての認識が一致しないのみか、まったく正反対である、という場合すらあり、したがって、政策実現の手続きもまた分裂せざるをえないという必然性が秘められているようにさえみえる。例えば、造語者といわれる松下圭一氏の場合は、生活権侵害の原因は、大企業の管理価格を前提とした企業内労働組合の圧力によって賃金水準は上るけれども、結局のところ「企業内の利潤分配」にすぎないために「社会の底辺に膨大な低所得者を滞留させる」こと、及び、持家の増加による都市スプロール化、自動車の増加による交通問題、公害問題、「生活水準の上昇にともなう都市廃棄物の大量化・多様化」など「賃金上昇が国民生活構造の改善と結びつかない」⁴⁾ことをあげられる。

いわば、大企業の労使一体となった利潤確保と高賃金こそ、現代都市問題と生活権破壊の根源であり、国民の富の配分の方法を従来の資本対賃労働という配分の方法から、市民の生活基盤への富の配分を考慮に入れた配分にかえるべきだというのである。そうなれば、資本の方も誘導資金や生産基盤を富の配分にあたって考慮に入れることになるし、市民の方は賃金プラス社会保障プラス生活基盤を全体として富の配分を問題にするというわけである。富の配分の偏りを生活権侵害の原因とみたと、富の配分の実態を、大企業の労使一体となった富の独占と一般市民のその配分方法からの排除とみるこの松下氏の理論的枠組みは、シビル・ミニマムという造語の「新鮮さ」にくらべて、きわめて古い経済理論の陳腐な一節を想いおこさせる。経済成長の成果を大企業の労使が一

4) 同上、106ページ。

体となって独占しているから都市問題がおこった、ということになれば、地域住民、または市民本位に、富の配分をやりなおせばよい、という結論がでてくるのはみやすい道理である。

そうなれば、シビル・ミニマムの思想で武装された市民がコンセンサスを形成しさえすれば、問題は一度に解決することになる。松下氏によれば、日本では、「国民自身の生活欲求水準の農業社会的性格」によって「都市的生活感覚ないし市民的規範意識」が「未成熟」であったために、市民的自覚は著しくおくられている。これを私拭して、「国民生産力の拡充によってえられる社会的余剰を公共的に管理し、国民生活構造の改革とくに都市の制度的・物理的改革を推進しなければならないという認識」⁹⁾が必要とされる。

国民生産の余剰が、大企業の労使によって独占されている状態を市民本位にかえようというこの改革案が、シビル・ミニマムである、ということになれば、これは何も今日の日本の革新勢力と革新自治体の側だけの論理ではなく、いわゆる日本の保守勢力と政府によっても以前から、むしろ伝統的に主張されてきた問題であろう。戦後日本の地方財政制度にいわゆる「ナショナル・ミニマム」⁹⁾の手法が導入されたことは周知の事実であるし、最近、自治省関係の研究活動や、政府関係者の間でシビル・ミニマムを積極的にとりあげようとする動きがつかまっている⁷⁾。これらの動きのなかには、日本社会における「高賃金」を論拠として、「高福祉、高負担」の応用としてシビル・ミニマムを考えるものも数多く含まれており、松下氏の論理が、これらの動きのなかにとりこまれるおそれがあるとすれば、それは、都市問題激化の原因の一半を大企業の労働者にかぶせている点で、政府側の人々と認識が一致しているからであろう。

松下氏のような「原因の認識」に対して、生活権破壊の原因を大資本による

5) 同上、107-108ページ。

6) 藤田武夫「日本の地方財政—戦後の動向と財政調整—」法律文化社、同「現代地方財政入門」日本評論社、1962年。

7) 例えば、都市生活環境研究会編「シビル・ミニマムの設計」帝國地方行政学会、1973年。また、シビル・ミニマム支持の政府や自民党筋の発言については、日本経済新聞1974年9月4日「福祉財政の設計」における倉成正氏（自民党政調会副会長）の意見をみよ。

集積の利益の独占と住民に対する集積の不利益の犠牲の転嫁として把握されたのは宮本憲一氏であった。

氏によれば「企業は集積利益が享受できるかぎり、たとえ、どれほど甚大な集積不利益が住民に発生していても、大都市圏への集中集積をつづけてゆく。集積利益を資本が独占し、集積不利益を住民に一方的に転嫁するという経済制度こそが、都市化にともなう都市問題を生みだすのである。」⁸⁾と主張された。だから、シビル・ミニマム達成の要求は日本の国家独占資本主義のもとで、一個の革新首長がおこないうる最低限度の希望の達成であり、「抵抗権の具体的表現」⁹⁾以上のものではなかった。氏はつぎのように結論される。

「生産第一主義の高度成長の過程で、環境が破壊され、社会保障がなおざりにされ、公共投資が産業優先され、中央集権的な行政がすすんでゆく過程において、シビル・ミニマムは、市民が自治体をよりどころにして、高度成長の果実を資本の手から市民の手へひきもどすために、最小限の都市生活条件を確保するための目標を明確に示した。」¹⁰⁾そして、東京都中期計画がこの延長上で積極的に評価され、さらに「シビル・ミニマムが、革新自治体のみならず、保守首長の自治体も行政目標として採用をはじめていること」¹¹⁾をこの角度から評価している。

したがって、宮本氏によるシビル・ミニマム論の評価は、第一に、生活権破壊の原因である大企業に対する規制、その規制のための公準とのかかわりではじめてシビル・ミニマムは意義をもつということになる。すなわち、「シビル・ミニマム実現のためには、集積利益を独占し集積不利益を放任する現在の資本主義体制を規制する公準を確立することが先決といえるかも知れない」¹²⁾というわけである。

さらに、第二に、松下氏のシビル・ミニマム論は、あくまで、西欧の都市を

8) 宮本憲一「地域開発はこれでよいか」岩波書店、1973年、8ページ。

9) 宮本憲一「都市問題から都市政策へ」岩波講座「現代都市政策」XI、都市政策の展望、1973年、19ページ。

10) 同上。

11) 同上、20ページ。

モデルに構想されたものであったが、宮本氏は、この点にも疑問を呈して「都市化による自然破壊」がかえって都市問題を激化させる現実から、「都市の農村化」¹²⁾を考えるような公準を提案されている。これも重要な問題の提起であろう。

第三に、宮本氏は、従来のシビル・ミニマム論が、地域経済力や地方財政力の不均等を考慮していないこと、したがって、「財政の自治能力のある大都市地域」に主として通用する政策であり、財政力の乏しい農村地域や都市と農村の双方を含む府県段階には通用しにくい政策である、ということであった。

宮本氏によるこの第二と第三の批判点は、都市と農村の発展の不均等性にかかわる問題であり、さらには国家独占資本主義における都市と農村、大企業と政府による地域支配の問題と密接にかかわっているので、基本的には、大企業による集積の利益の独占という第一の批判点を発展させたものとみてよいであろう。したがって、宮本氏のシビル・ミニマム論は、大企業に対する民主主義的規制の展開と不可分に結びつけられた地域住民の最低生活条件の保障の意味であって、松下氏のそれとは著しくちがう内容をもつものとなっている。

政府や、いわゆる「保守」の自治体を含めてシビル・ミニマムを論じはじめた今日の段階においては、松下、宮本両氏に代表される概念内容の相違を明確にした上で、地方自治体の行政水準向上の筋道を具体的にあきらかにし、公共サービスの質と量の向上をはかる方向を展望することはきわめて重要な意味をもつに至っている。小論では、宮本氏による問題の提起を一步前進させる形で、シビル・ミニマム論の提起した課題を深め、発展させることを目的としている。このばあい、一つの素材として検討に値するのは、第二次大戦後の京都府政の研究であって、ここではシビル・ミニマム論とは一応独立した形で、住民の生活権の擁護と地方自治体の公共サービスの充実の方向がめざされてきた。その実践は、前記の宮本氏の問題提起とどのようにかわり、また、どのような理

12) 同上、21ページ

論化の方向を示唆しているのか、ここから検討をはじめてみよう¹³⁾。

II 1950年以後の京都府政における公共サービス

充実の方向——(1) その理論的基礎

1950年4月蜷川虎三氏が三二万六千票の支持をえて知事に当選して以来ほぼ四分の一世紀が経過している。1974年1月段階で、全国の革新自治体（この定義は困難だが一応共産党が与党となっている自治体として計算しておく）は、151、総人口の34.9%、三千七百七十六万人強の住民がその下で生活しているけれども、大半は1970年代の産物であり、1950年代から一貫して継続したというのは、京都府を除けば、高知市、香焼町（長崎県）、飯山市（長野県）の二市一町にすぎない。その意味で、シビル・ミニマム論が登場するはるかに以前から、今日にいたるまで公共サービスの向上につとめて住民に支持されてきたという現実をふまえて実践のまとめと一定の理論化をおこなうことはきわめて重要な意味をもつようになったと考えられる。

1950年以降の京都府政（以下、京都府政と略称）のばあい、シビル・ミニマム論に匹敵する理論は、「憲法をくらしのなかに」という周知の命題であった。この言葉の意味するところは、先に述べた憲法第25条の実現をめざすという意味では、シビル・ミニマムの思想と重ねあわせうる部分があることは事実である。例えば、蜷川虎三氏も、氏の講演のなかで、憲法25条を引いて憲法をくらしに生かすべきことを説いているところがある¹⁴⁾。しかし、蜷川氏の理論が、シビル・ミニマム論と決定的に区別される点は、憲法25条を市民の権利として抽象的に、他の規定との関連なしにとりあげるのではなくて、憲法第八章92条（「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨にもとづいて法律をもってこれを定める」）との関連を明確にし、さらに、憲法第98条（「この法

13) 京都府政研究と関連した行政水準向上のための調査と研究については、青木圭介、小野秀生、成瀬竜夫、林堅太郎、柳ヶ瀬孝三各氏との討論に負うところが多い。記して謝意をしめす次第である。

14) 蜷川虎三「革新の道は憲法の道」細野武男編「道はただ一つこの道を」民衆社、1974年、36ページ。

律は、国の最高法規であって、その条規に反する法律、命令、詔勅及び国務に関するその他の行為の全部又は一部はその効力を有しない」をふまえて第25条を問題にするという態度であった。

憲法第八章92条というのは、蜷川氏によれば、「これにいくまでには、歴史的にものを考えてみれば、われわれの祖先が群れをなして村をつくり、村の長をつくってきた、だれの干渉もうけないで。だんだん徳川時代になると……悪代官みたいなのがでてきて、そしてしぼりあげるような形になってきました。明治になったら、資本主義の発展のために、われわれ住民のくらしというものをくいものにしたということもまぬがれないとおもうのです。しかしながら、戦後できたこの日本国憲法は、92条で、はっきり、『地方自治の本旨にもとづいて』ということを規定しております。したがってわたしどもの仕事は、まず地方自治の本旨にもとづいて住民のくらしをまもるということにある。』¹⁵⁾

もちろん自治体の発展史については相応の補足が必要であらう。特に、明治以降の地方行財政制度の確立過程については、大石嘉一郎氏が指摘されるように¹⁶⁾、「世なおし一揆」などの形をとった民衆の地方自治要求運動が考慮されるべきは勿論である。しかし、蜷川氏の指摘は、日本の国家権力が、住民の地域における「くらし」をうばいとり、住民の労働、消費、教育、福祉、自治などの機能を住民の自主的な集団からうばいとして、住民のくらしを大資本と中央政府の附属物にかえてしまったことを鋭くついている点で、地方自治と住民の生活権の関連を考察する枠組みをずばり言いあてている。これは、科学的経済学の指向する国家論の展開とも一致する見解であって、国家の本質は、社会の運営のための共同事務を住民の手からとりあげ、これを住民の生活と自治に対立する疎外された形態、すなわち、階級抑圧の機関に転化するとところにあった。住民の権利を守るべき警察の機能が言論、出版、集会などの住民の権利を抑圧する機能に転化したり、住民のくらしを支えるべき治水治水事業が、特定

15) 同上、34ページ。蜷川氏の憲法論については田中重博氏の見解から多くの示唆をうけた。

16) 大石嘉一郎「日本地方行政史序説」御茶の水書房刊、1961年。

の大会社に電力や水や交通手段を独占させる装置に転化し、住民には災害が襲いかかるなどはその好例であろう。国家独占資本主義といわれる今日の時代の国家が、地域における住民のくらしと自治の機能を中央集権の支配下におき、地方自治体を「地域による住民の分割」のための単なる手段にかえようとする動きを典型的に示してくることもまたいうまでもない。エンゲルスがいうように、「いっさいの政治的強力は、はじめはある経済的、社会的な機能（労働の指揮、国務、司法、芸術、科学など——引用者）にもとづくものであって、原始的な共同体の分解によって社会の諸成員が私的生産者に転化され、したがって、共同の社会的機能の執行者たちからますます疎外されていくにつれて、この政治的強力はつよまるのである。」¹⁷⁾大資本と中央政府による地方自治の破壊の過程は、したがって、住民のくらしを守るべき警察活動を住民の抑圧と自由の束縛のための機構にかえ、住民の発達と科学知識を保障すべき教育活動を「忠君愛国精神を備えた技能労働者」の教育機関にかえ、住民のくらしを守るべき治山治水事業を、地域の大資本と地主の利益を守る活動にかえてしまう等々のことを通じて住民のくらしを解体し、大企業と中央政府の附属物として住民生活を位置づけ、その総仕上げとして、自治の権利そのものをうばい、「官選」の首長を任命するにいたるのである。ここでは、住民の生活権の破壊過程は、国家権力の強化過程と一致しており、そのかぎりでは、中央集権的な国家の改革の課題と切り離して住民の生活権の確立を抽象的にとりあつかうことには大きな限界があるということになろう。

ところが、日本国憲法は、この戦前に達成された中央集権的な機構をむしろ活用するかたちで、国が、地方自治を保障し、国の法律は憲法という基本法が優先するという形で人権や生活権の保障をうちたてた。これはいわば、「地方自治を保障する中央集権」や「民主主義的権利としての生存の権利を保障する中央集権」を確立する手がかりを憲法自体がうちたてたことを意味し、この手

17) F. Engels, *Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft*, Dietz Verlag Berlin, 1953, 村田陽一訳「反デューリング論」大月書店、国民文庫版、第2冊、1960年、347ページ。

がかりを前提として、地方自治や生存権の保障を国民＝主権者の権利として国に要求できる制度をつくりだしたのである。戦前の反動的中央集権が、地域における住民の暮らしをうばいとり、地域住民を大資本と中央政府が附属物としようとしたのに対して、日本国憲法は、住民が暮らしの組織として地方自治体を再建する権利を民主主義的な中央集権的制度として確立する手がかりをつくりだし、大資本や反動的中央集権による地域住民生活破壊を住民が憲法を手がかりとして防止する条件をつくりだした、といえるであろう。

京都府政における公共サービス向上のための思想的、理論的基礎は、この点からみれば、シビル・ミニマム論がしばしばおちいつてきた弱点、すなわち中央集権の進歩性をみることができず、「市民の抵抗権」だけに頼って「地方政府」を確立し、その連合によって革新政治を実現するという考え方¹⁸⁾に明確な批判をもっている。それは、日本国憲法が民主主義的中央集権を実現する手がかりを提供していることを明確につかんだ上で、国民(主権者)が国に対して生活権や生存権を保障するよう要求する権利をもつものと考え、この権利を確実にする保障の一つとして地方自治制度をつかもうとしているのである。いわば、全国的規模の住民の権利の保障をまず中央集権的に統一的な憲法の条項でかちとった上で、その力を背景に地方自治の問題をみている、といってよいだろう。基本法による民主主義的中央集権の支えと、反動的中央集権を完全に民主主義的中央集権でおきかえることを展望した地方自治と生存権の保障の問題を検討する姿勢が京都府政においては明瞭にみとれる。

類似の問題は、府県と市町村との関係についてもおこってくる。シビル・ミニマムの理論からいえば、自治体の基本は市町村であって、府県などは、いわば、中央政府の出先か「中二階」にすぎない。だから場合によればなくてもよいものである。しかし、京都府政の理論からいえば、「市町村自治を守るとりて¹⁹⁾としての府県自治」が一定の行政における民主主義的集中性をもっている

18) 松下圭一、前掲書、第VI章「都市政策と政治選択」をみよ。

19) 浜川清「住民による行政の統制と民主主義的行政改革」京都府研究会編「戦後における京都府政の歩み」沙文社、1973年、451ページ以下。

かぎり、憲法に依拠して反動的中央集権とたたかうより有利な条件をつくることは論をまたない。市町村をむすぶ中央集権化された大きい単位の民主主義的結合体があれば、市町村自治はかえってつよめられる。このように、京都府政の理論からいうと、シビル・ミニマムの理論が市民の生活権を抵抗権にもとづいて生活基盤の確保をただちに構想するのに対して、つねに中央集権的な要素との関連で地方自治をとらえ、反動的中央集権に対して民主主義的中央集権への展望と結びついた地域住民の生活基盤の拡充を構想するのが特徴である。端的にいうと、シビル・ミニマム論が、中央集権＝悪、地方自治＝善という単純な割り切り方をするのに対して、京都府政の方は、反動的中央集権は害悪を生むが、住民の全国的圧力で、民主主義的中央集権の手がかりをうけとると、それをテコにして住民自治の強化の展望がひらけてくるとするものであるから、反動的中央集権を住民の全国的団結力の強化を通じて民主主義的中央集権の手がかりに転化し、そのもとで地方自治の強化をいうかぎり、中央集権の進歩性を明瞭に認めている、といつてよいであろう。蟻川知事の表現をかりとすれば、つぎのようである。

「憲法をくらしのなかに生かすというのは、そのふたつの点ですね。ひとつはくらし自体をまもる点。ひとつはくらしに影響のある国および政府、および政府機関の影響について、われわれは主権者としての主張をもつという点。」²⁰⁾

憲法を手がかりとしながら、民主主義的中央集権への展望をもった地方自治と住民のくらしを守る政治の発展、このための筋道は、シビル・ミニマムの理論のたてた筋道とどのようにちがってきたか、この点を検討するのが次節の課題である。

III 1950年以後の京都府政における公共サービス

充実の方向——(2) その実践

シビル・ミニマムの理論にもとづく公共サービス充実の方向は、松下氏の場

20) 蟻川虎三、前掲書、40ページ。

合も、自治大臣官房企画室にある「都市生活環境研究会」の場合も大差はないようである。例えば、後者の場合には、総理府の「社会意識に対する調査」(昭和40年および、45年)に典型的にみられるように、直接的には都市化の急速な進展にともなう「生活環境施設の不足」(道がぬかるむ、下水が流れない、近くに公園がない、騒音、大気汚染、医者不足、し尿処理の困難、通勤の困難、水道が出ない、ガスがきていない、教育施設や保育所が足りない、等々の問題)が、「社会意識」としてまずとらえられ、これらの問題を解決するには「シビル・ミニマムの思想」の確立が必要とされる。

つぎに、具体的な目標水準の設定については、例えば、人口10万程度の都市を想定し、国勢調査などを利用して人口10万のモデル都市を標本として抽出する。そして人口→地区別人口→需要量→施設数を割り出す方式をとる。この施設数の決定にあたっては、施設適正規模や施設適正利用圏を考慮し、広域的なものは人口20万程度のものを想定し、いくつかの模型をつくってみることになる。例えば、大都市周辺都市とか、地方中心都市とかのモデルが考えられよう。

したがって、現在、都市生活環境研究会が研究している方式は、「シビル・ミニマムの思想」プラス「標準都市モデル」による行政水準の測定あるいは目標設定という発想である²¹⁾。ここでは、行政水準向上のかねめは、一方では社会意識、すなわち、市民の主体性であり、他方では人口規模だけを抽象してきた一つの仮定的な空間である。この空間は、各地域の具体的な自然的、社会的諸関係から切断され、その限りでは、一つのモデルとして、他の都市と比較する場合の一応の基準であるけれども、その地域そのものの特色は、きわめて大雑把な類型としてつかまれるのみである。このような人口規模によるモデル空間を想定する発想は、日本の地方財政制度においては、平衡交付金や交付税制の実施過程で「ナショナル・ミニマム」の確保の見地からくり返しあらわれてきたところであって、この経過のなかで、シビル・ミニマム論がもし、類型の多様化の問題として提起されるのであれば、それは、ナショナル・ミニマム論

21) 都市生活環境研究会、前掲書、10ページ以下。

の精密化、類型の多様性のなかでの具体化の問題として位置づけられてしまうことになる。

これは、現行の財政調整制度が、どのような地域であろうと、最低限の行政需要を充足すべき財源を保障しようとする理念(これはただちに現実のものとはならないけれども)をもつかぎり当然のことであって、このような関連のなかでのシビル・ミニマムは、ナショナル・ミニマムの具体化、あるいは、精密化、人口数に応じた地域の性格を加味したものとならざるをえない。

松下氏も、この点を見とめて、つぎのように述べている。

「自治体が市民生活に直接責任をもっているとするならば、自治体レベルでまずシビル・ミニマムが策定される必要がある。自治体はそれぞれの行政課題についての市民生活基準を数量的に提示し、その計画的実現を政策的に誘導していかなければならない。しかも各自治体が実現するシビル・ミニマムの相乗効果の拡大によって、国レベルでのナショナル・ミニマムの策定へとそれは展開されなければならない」²²⁾

もし、シビル・ミニマム論が、ナショナル・ミニマムの改定と充実の手段として位置づけられるのであれば、従来の日本の地方財政制度におけるナショナル・ミニマム算定の方法と、それに対する批判をもつのは当然のことであり、それを抜きにしては、単に、政府の行政制度の補完物たるに止まってしまう。まして、最近のように自治省が地方自治の「新戦略」として PPBS の導入を主張し、予算の節約と人員の整理への圧力をつよめているなかで現行地方行財政制度の欠点をむしろ拡大するような結果となることは絶対に避けるべきであろう。だとすれば、従来の日本のナショナル・ミニマムの決定方法とシビル・ミニマムの決定方法とのちがいを明確にし、地方行財政制度の改革の展望と結びつけて問題を提起する必要があるだろう²³⁾。

だが、松下氏のシビル・ミニマム論は、憲法という民主主義的中央集権――

22) 松下圭一、前掲書、110ページ。

23) 藤田武夫、前掲「日本の地方財政」における平衡交付金制度の改悪過程の分析をみよ。

地方自治を保障する中央集権——という観点は欠落しているために、地方自治の財政的保障を民主主義的な中央集権確立の方向で解決してゆこうとする志向はみえない。例えば、平衡交付金制度などは、それ自体としてみれば、中央集権的な租税の徴収を手がかりとしながら、地方自治の基盤をつよめようとするかぎりでは、地方自治の財政的保障を民主主義的な中央集権確立の方向で解決する手がかりである。また、国庫補助金制度も、その交付の基準が、公正であり、客観的で、国民生活の向上を保障するならば、民主主義的中央集権制度の手がかりとすることができる。だが、このような一連の財源問題の民主主義的解決の方向なしに抽象的に「シビル・ミニマム」を問題とするならば、重大な困難に自治体を直面させてしまうことは目にみえている²⁴⁾。

民主主義的中央集権との関連をふまえて、地方自治体における公共サービス向上のための筋道を検討していった京都府政の場合は、一方では、現行の交付税制そのものに明確な批判をもってその改善を要求し、実践するとともに、他方では政府のきめた行政の基準にのらない——交付税や補助金の対象とならない行政の分野に対して単費等を用いて行政対象を拡大し、その実績の合理性をみとめさせて、政府の行政基準を変更させようとした。この二つの方向は、シビル・ミニマム論のような派手さはないが、事実上、ナショナル・ミニマムの水準の向上を自治体の独自の行政基準の設定を通じて（これをシビル・ミニマムとよぶならばそのようにいうこともできよう）民主主義的に改良させてきたのである。もちろんこのためには一定量の独自の財源が必要なのだが、京都府政は、例えば、自動車取得税のような法定外普通税は活用して自主財源の充実をはかってきた。（今日の東京都や大阪府の大企業に対する課税の構想も基本的にはこれと同様の立場にたつものであろう。）

蜷川氏によれば、現行の交付税制の問題点はつぎのようなものとされている。

「交付税の問題は、わたしどもは当初のシャープ勧告（昭和24年9月シャープ税制使節団第一次勧告）のとおり、地方財政調整交付金制度の精神にかえれとい

24) 宮本憲一、前掲論文、21ページにおける住宅政策の例をみよ。

うことをいっているわけです。ほんとうにこの各公共団体が同じていどの行政水準のたもてるような、そういうような調整交付金でなければならない。

当時わたしどもは、まずそれを争いまして、国会の大蔵委員会と地方行政委員会の連合委員会で、わたしは地方財政調整交付金の考え方はいいとしても、計算のしかたが間違っているということをつよく主張したのですが、それからだんだんよくなってきましたけれども、あい変わらず人口ばかり重くみるものですから、こまっている京都府が少なく、ゆたかな兵庫県が多いというような、そういうような矛盾をきたしている。

人口の過疎なところは交付税が少ないというような点で、もっと地方財政調整交付金の制度の精神にかえて、もう一度交付税というものを見なおすということ。

それからもう一つは、交付税の算定方法です。そのいろいろの計数のとり方などが、ひじょうに勝手であるというか、恣意的であるというか、あまり根拠がない。」²⁵⁾

交付税の計算が人口ばかり重くみるという指摘は、松下氏流のシビル・ミニマム論もまた、人口を中心とした考察であるという点を想起するならば、現行の地方財政調整制度も松下氏流のそれも共通の特徴をもつものとみられる根拠を提供するものであり、注目してよいであろう。ナショナル・ミニマムにせよ、松下氏のいわれるシビル・ミニマムにせよ、地域と産業の実情をふまえ、地域の自然と社会関係や階級関係の総体を念頭においたものとはいえない。むしろ、人口と、素材的にみた生活基盤の整備状況を機械的につきあわせるという性格がつよく、地域における自然、生産手段、生活基盤などの素材的要素を「どのような社会関係がになっているか」まで立ち入って考察しようとする姿勢に乏しい。例えば、道路一つをとってみても、それが大企業の独占的利用の対象となっているのか、それとも住民のくらしを守るにない手となっているのかは人口と道路面積をつきあわせてみてもわかるという性質のものではなく、地域社

25) 蛭川虎三「中央集権に抗して」細野編、前掲書、227-228ページ。

会のくらしをめぐる社会関係の総体のなかで地域間格差や、過疎と過密とへの両極分解をその道路が促進しているのか、それとも、すこしでも格差是正、格差拡大阻止に貢献しているのかをみなければ評価をくだせるものではない。

一般に資本主義社会は、大工業の進歩を通じて都市と農村の格差をつくりだす傾向をもつので、地域格差の是正の方向で産業基盤や生活基盤を整備し、都市と農村の対立の解消にむけての手がかりをつくる方向で公共投資をおこなうことは重要な意味をもつ。京都府政の道路行政をみると、政府が、太平洋岸ベルト地帯の開発にあわせて、東西に道路をつらぬき、南北格差を拡大する方向で公共投資を実行しようとしたのに対して、日本海と、京都府南部を結ぶ「タテの開発」を重視し、北部の農業や、中小企業、漁業の振興と結びつけて丹後半島一周道路や、幹線道路を位置づけたところに特徴があった²⁶⁾。

だから、地域における公共サービス充実の基準は、人口あたりどれだけの面積の道路をつくったか、ということではなくて、府県段階では、「都市と農村の対立、地域間格差の是正の方向で、住民の生活能力を向上させるような道路をつくったかどうか」が決定的に重要な意義をもつ。市町村段階における「くらしの道路」の整備もこのような大きな背景のもとで、位置づけてみる必要があるであって道路の社会性の評価が表現されうるような基準を求めざるをえない²⁷⁾。このような基準を数量化、指数化することはたしかに困難であるが、例えば、もし、政府のいう新全総をこの府、市町村で実施したならば、この地域の中小企業、農漁業は、どのように衰退、あるいは選別されたか、それにとまって、過疎化はどのようにすすんだか、自然破壊や公害はどのようにになり、いわば地域のスクラップ化によって、どれほどの社会的損失が生じたか、を計算することはできる。そして、この数値と対比して、自治体独自の住民のくらしを守る公共投資を実施すれば、中小企業、農漁業を守り、人口流出を若干な

26) 京都府研究会編、前掲書、第3章及び島恭彦監修「京都市府政」自治体研究社、1974年、第IV章を参照。

27) 従来の社会的便益論は、宮本憲一氏の指摘されるとおり、企業にとっての経済成長に対する貢献度を事実上評価の尺度とする結果になっている。宮本憲一「社会資本論」有斐閣、1967年、130ページ以下。

りともやわらげ、自然破壊の程度をすくなくしたために、どれだけの額の損失をくいとめたか、そして、場合によれば、損失をくいとめただけでなくて、自然や海洋資源を守ったため、住民の収入がふえ、生活そのものの水準を向上させえたかを計算することができよう。この場合には、行政の費用とその効果の分析は、大企業や政府の方針がもし貫徹したならば発生したであろう巨大な損失との対比において評価されねばならない。

住民の肉体的、精神的発達を保障するための教育費や医療費についても、同様の観点が必要であろう。いくら人口当り教育費が大きくてたとしても、また、人口当り医師数が大きくてたとしても、もし、その教育が選別的な教育体系であって、住民の大半にすさまじい競争を強要し、そのために肉体的、精神的破壊がすすみ、巨人な社会的損失が発生するならば、これの支出に対して高い評価をあたえるわけにはゆかないであろう。

反対に、京都府政のように、学校間格差をなくし、教育の機会均等をおしすすめて、発達の権利を集团的に保障しようとする場合には、学校の施設は、このような発達の権利のにない手として登場するから、もしそうでなければ生じたであろう社会的損失を著しく防止しえたことになる。勿論、京都府政も、国政の「真空地帯」にあるわけではないので、当然、一定の「損失」は蒙るが、その損害をよりすくなくする方向をつよめることはできる。教育や医療において住民の全面発達を志向することは、機械制大工業が生みだした巨大な生産力を手がかりとして、精神労働と肉体労働の統一をめざす方向で住民のくらしを守ってゆく、ということであろう。そうなると、教育費の支出、医療費の支出が人口あたりいくら、という計算だけが基礎になるのではなくて、その教育費が精神労働と肉体労働の統一への手がかりをつくる方向で支出されているのか、それとも、選別の方向で支出されているのか、を行政の基準としてゆくことが決定的に重要な意味をもつことになる²⁸⁾。

28) 資本主義国家の財政支出をこのように生存競争のための経費としてつかむという視角については、池上肇「現代資本主義財政論」有斐閣、1974年。

さて、上に述べたような尺度ないし、評価の基準を採用したばあい、政府が、交付税や補助金行政の基準としてきめているものをどのような方向でかえてゆくべきか、さらには抜本的改善のためにどのような提言をなすべきか、はかなり明瞭になると考えられる。京都府政の場合をみると、政府の行政の基準にのらないものをまず単費で実行し、実績にもとづいて、基準を改善させる方法を「先どり行政」とか「先進的行政」とよんできた。この方法は地方課を通じて市町村の行政指導にも適用され、国庫補助にのらない過疎地の道路整備事業などのために府の出資による「自治振興基金」制度を活用したことはよく知られている。府の単費支出は、政府の行政基準を改善するためのいわば「よび水」なのであり、中央集権的に「悪い行政基準」をつくっているために、一たん、一つの自治体にでもこの基準を突破されると、これもまた、中央集権の利点で、たちまち、全国レベルの行政基準に転化してしまうことになる。もちろん、反動的中央集権は、この「改善」が自治体に及ばないように別のてだてを講ずることになるものの、革新自治体数がふえ、いわゆる「保守」府県もこれにならうこととなれば、大勢には抗しがたいことになるのは当然である。別表に示すとおり、私学振興補助金のように私学運営助成経費として地方交付税に算入されたり、過疎バス対策のように、補助金として制度化されるというように、いわゆる「先どり」行政の方向は、自治体としての行政水準の向上をつねに中央集権的な行政基準の改革と結びつけて提起してきたものとみてよいであろう。

以上、京都府政における公共サービス向上の方向を松下シビル・ミニマム論との対比において検討してみたのであるが、その理論的なまとめとしてつぎのようにいうことができる。

第一。松下氏のシビル・ミニマム論は、民主主義的中央集権と地方自治の関連があいまいなままに提起されており、さらにいえば、国家権力による住民の地域的支配の単位が、住民のくらしの組織に転化され発展させられてゆく歴史的な経過と展望がない。このようになった究極の根拠はおそらく国家論の欠落であろう。

京都府政の主な先進的行政の状況

(単位：万円)

所管部局名	事業名 (昭和48年度当初予算)	概要	国との関係 (対比)	国との関係 (制度化など)
企画管理部	交通遺児奨学金等事業 2,600	幼児 年 6,000円 小学生 12,000円 中学生 24,000円 高校生 36,000円 } 昭和45年度より実施 (昭和48年度より実施)		国においても制度化の検討開始
	地方バス路線維持対策事業 7,000	過疎地域における交通手段の確保 (昭和46年度までは市町村) 過疎対策補助金を含む	国の施策はバス事業者対策で自治体にバス事業者の経営赤字を補填させるもの。府は市町村に対する補助金	昭和47年度から「地方バス路線運行維持対策補助金」として制度化
総務部	市町村自治振興補助金 9,000	市町村における建設事業等補助金 昭和40年度実施		
	市町村振興資金貸付枠 8,000	昭和36年度実施		
	過疎地域振興対策事業補助金 7,500	昭和44年度実施 国の指定地域とは別に府の判断する過疎地域における建設事業への補助金		昭和45年に「過疎法」
	社寺等文化資料保全費補助金 3,200	昭和37年度から 国の文化行政の補完未指定の文化財、資料に対して直接補助	国は未指定のものに対しては原因者負担	
	私学振興補助金 98,000	昭和36年度実施 公私立兄弟負担格差の是正、私学教職員の待遇改善 (私立高校生生徒奨学補助金、私立学校教育振興補助金など)	私学問題はもはや自治体レベルでの問題ではない	昭和45年度から私学運営助成経費が地方交付税に算入

民 生 労 働 部	民間社会福祉施設整備事業 等助成 24,000	昭和44年度実施 1. 施設建設費の実勢単価と補助基本単価との差を補助 2. 施設整備のための低利貸付 3. 施設振興のための助成 (超過負担の $\frac{1}{2}$ まで府が補助)	国は本来民間施策に超過負担させるべきではない	施設建設費の単価改正および総額改正
	民間社会福祉施設職員待遇 改善事業 1,600	1. 給与改善助成 2. 退職手当給付改善助成 3. 産休代替職員費助成	国の補助対象枠が部分的で ぜまい	昭和44年度から産休代替職 種により補助対策
	府立重度障害者福祉施設建 設造成事業設計費 500		本来国の施策、国立施設と すべきもの	
	重度障害者(児)の特別保護 事業 重度加算 2,000 「親の会」へ 800	昭和44年度実施 1. 措置費の単独重度加算 2. 療育訓練、巡回療育	国のうすまきにより補助が でていないのを府が単費補 助	昭和39年度から重度加算の 一部制度化
	障害児特別保育事業 100	昭和48年度実施 保育所保育単費加配 (1保育所5人以上の障害児) (をもつところに加配1人)		
	児童手当支給事業 10歳以上15歳未満 1,000	昭和45年度より実施	国の制度化の遅れに対して 京都府政は先がけて制度化 した点で大きな意義	昭和47年1月から5歳未満 制度化 昭和48年4月から10歳未満 制度化 昭和49年4月から完全実施 (15歳未満)予定
	老人医療給付事業 80,500	昭和48年度実施 65歳以上の老人の医療無料 化	国の70歳以上に対して、老 人福祉法の65歳を基準	昭和48年1月から70歳以上 制度化

所管部局	事業名 (昭和48年度当初予算)	概要	国との関係 (対比)	国との関係 (制度化など)
衛生部	簡易水道建設費助成 8,200 (このうち国の対象になつたものは另加算)	住民負担の軽減と小規模簡易水道助成	国は大規模のもののみ補助対象	
土木建築部	市町村管理道路改修補助事業 7,500 補正13,000 市町村管理河川改修補助事業 5,000	昭和35年から設置河川法対象にならない“みぞこ”を対象 昭和42年度実施	国の基準は一定の交通量。京都府は防災あるいは過疎対策として	京都府は全国に先がけて昭和33年度から鴨川など京都市内21河川の環境整備、国は昭和44年度よりようやく建設省が「都市河川環境整備事業」を実設
	住宅建設改良資金融資対策 16,300	昭和46年度実施	国は住宅金融公庫のみ	
	京都府規格住宅 200戸 47,300	中階層所得者対象日本住宅公団の計画にあわせて資金を活用、府は1/3の超過負担 昭和41年度より実施		
教育委員会	新設高校建設		義務教育でないので国からは起債も補助もみとめられていない。しかし現実には92%の進学率で義務的なものになってきており、自治体としては、国の措置を当然希望	
	小中学校養護職員設置費助成 1,900 夜間定時制高校給食費 400	昭和45年度実施 市町村がしているものすべてについて1/2補助		昭和47年度から通信制、48年度から定時制1年生対象に教科書無償給付制度化
	中小企業金融対策事業 【預託金 414,700 貸付金総額 158.5億円	中小企業融資制度75(億円) 中小企業特別融資制度30(〃) 同和地区産業振興融資制度		昭和48年度から「小企業特別融資制度」発足

商 工 部		9.5(〃) 中小企業経営強化対策融資 制度10(〃) 中小企業設備近代化特別融 資制度5(〃) 公害防止対策特別融資制度 10(〃) 中小工場等共同化低利融資 制度10(〃) 商店街等近代化低利融資制 度2(〃)		
農 林 部	野菜経営安定対策事業 3,400	昭和47年度実施 価格不安定、作付回避に対 応。すいかを加え12品目	国は大規模補助対象 府の施策は全国初	
	米生産調整対策事業 4,100 補正13,000	国民食糧確保、農民のため の食管制堅持		
	単費林道事業 5,400 単費治山事業 500 単費土地改良事業 27,900 単費老朽ため池補強事業 2,600		国は一定基準により小規模 なものを除外	

出所；島恭彦監修「京都民主府政」254-55ページ。

第二。シビル・ミニマムを考える場合、人口と物的生活基盤を直接につなぎあわせる方式は、地域における社会関係の総体を考えるならば大きな欠点があり、物的要素を地域における社会関係のにない手としての角度から評価しなおすことが必要である。

IV ミニマム論における「生存競争のための支出」と 「全面発達のための支出」

現行の交付税制におけるナショナル・ミニマムの考え方にせよ、松下氏流のシビル・ミニマム論にせよ、人口と物的行政手段の対比から問題をはじめることはすでに述べたとおりであるが、現行の交付税制の場合は、平衡交付金の精神をたびたび改悪するなかで、まず税の一定割合として総枠をきめた上で、政府のきめた義務的行政をどれだけ安あがりに実行させるか、という意味でのミニマム、いわば、住民を生存ぎりぎりの水準で生活させ、しかも、地方経費の節約という見地を加味して行くという角度から決定されたものである。だから、このミニマムは、住民が、きびしい生存のための競争にさらされ、抽象的な「人口」という形でつかまれた上で、相互にきびしく競争しつつ移動している状態を念頭におくのがもっともふさわしいという意味でのミニマムである。これに対して、松下氏も含めて、シビル・ミニマムの主張者は、住民のたえざる欲望水準の上昇を行政に反映させるという意味でのミニマムであり、この点が、シビル・ミニマム論のきわだった進歩性である。

後者は、すでに述べたように、都市と農村の新しい結びつき、精神労働と肉体労働の新しい結びつきの手がかりを展望する場合には、人口と物的行政手段のくみあわせから脱して、全国的関連のなかでみた地域の社会関係のにない手の問題を提起せざるを得なかった。このように、地域の社会的な関係をおびてあらわれた物的行政手段をシビル・ミニマムとよぶのかはたしてふさわしいのかどうか、「住民のくらしの組織のにない手」とでもよぶ方がいいのかどうか、ということはここでの問題ではない。問題は、地域の社会関係をになった物的

行政手段は、住民の生存のための競争を激化させ、住民の選別を促進するようなものと、住民の欲望水準の向上を反映し、住民の民主主義的結合関係の発展を反映するようなものとの対抗関係のうちにある、ということである。

物的行政手段が、この二つの力の対抗関係を表示せざるをえないとすれば、物的行政手段と結びついて公務という労働に従事している人々の労働内容が、いちじるしい変化をみせるのは当然であろう²⁹⁾。

すでに述べたように、国家権力が、住民の社会の共同事務を住民からとりあげ、社会のなかからでて、社会の上にたつ抑圧者となったとき、元来、社会の共同事務をになっていた労働は、住民から疎外され、住民を抑圧する労働にかわった。警察も、土木工事も、教育も、事務も、清掃も、本来、住民のくらしを守るはずのものが、住民の権利をうばい公害をばらまき、「忠君愛国」をおしえ、徴兵名簿をつくり、住民から高い追加料金をとりたて都市を汚物であふれさせることを合法化するための労働にかかわってしまった。

しかし、憲法をくらしに生かすという新しい民主主義的中央集権にむけての手がかりを獲得し、地方自治体を住民のくらしの組織として再建するうごきが始まると、かの疎外された労働を住民の権利を守る労働としてとりもどそうとする粘りづよいうごきが始まる。官僚的統制と分断された行政組織が、住民の立場にたって科学的で総合的な公務労働者によってになわれはじめると、くらしの組織をになう物的行政手段が住民の高い欲望水準の発展をにないつつ、全国的レベルの行政基準の民主主義的変革へと発展してゆくことは、必然的であろう。そして、シビル・ミニマム論が住民への公共サービスを拡充してゆく方向は、ここにその方向をみいだすのではないかと思われるのである³⁰⁾。

29) 烏恭彦監修、前掲書、第X章、第5節参照。

30) この論稿は、柳ヶ瀬孝三氏と共同で研究した際見出した「民力培養型公共投資」の考え方をさらに発展させたものである。この概念については、柳ヶ瀬孝三「京都府における民力培養型公共投資政策の基本的特徴」経済科学通信、1973年5月号、34ページ以下を参照。なお、地方自治と中央集権の関係についての理論的検討は、深井純一「地域経済」林、柴田、高橋、宮本編「現代財政学体系」有斐閣、1973年、第3巻、27ページ以下を参照。